

《论美国的民主》与当代美国地方自治

王 旭

(厦门大学 美国史研究所, 福建 厦门 361005)

摘要: 一部《论美国的民主》, 出自外国学者之手, 竟能使一向心高气傲的美国人心悦诚服, 至今仍奉为经典, 其根本原因在于作者托克维尔独具慧眼, 揭示美国民主的真谛, 直入美国人的内心世界。这些入木三分的观察, 对于我们深入认识今天在美国仍然盛行的地方自治现象, 意义不可小觑。

关键词: 托克维尔; 美国; 民主; 地方自治

中图分类号: K712 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246(2011)02-0087-07

1831年, 时年 25 岁的法国政治思想家阿列克西·托克维尔在美国进行了为期 9 个月的考察, 并拜访了很多重要人物, 包括安德鲁·杰克逊、约翰·昆西·亚当斯等, 写下了《论美国的民主》^①。这部举世公认的学术名著, 是世界历史上第一部对美国社会、政治制度和民情进行综合研究的著作, 被视为是 19 世纪以来西方最好的政治哲学著作之一。班克罗夫特奖获得者肖恩·威伦茨在其经典著作《美国民主的兴起》中把托克维尔放在第一位, 视其为研究美国民主的第一人。^②

这部著作, 有很多可圈可点之处, 其中具备本源意义的, 是托克维尔在上卷总结自由民主得以在美国维系的三个重要条件: 联邦制政府形式、市镇自治的制度、司法权力的独立。他把这些概括为两条并行不悖的民主渠道, 一条是全国的, 另一条是地方的。两者各有侧重。托克维尔论述美国民主的时候, 都是和地方自治互为表里的, 换句话说, 地方自治, 是民主的保证。用著名托氏研究学者罗伯特·甘尼特的话来说, 托克维尔认识到的一个终身信奉的思想是: 地方市镇的政治生活是产生和维系一个成功的民主社会的必不可少的催化剂。^③ 在《论美国的民主》中, 托克维尔用大量篇幅为我们真实而生动地再现了美国地方自治初期阶段的典型特征, 值得我们重点考察。

一、《论美国的民主》所揭示的美国地方自治传统

美国政府体制是自下而上创立的, 先有地方, 后有州, 再后来有联邦。用托克维尔的话讲, 在美国, “乡镇成立于县之前, 县又成立于州之前, 而州又成立于联邦之前”^④。这在一定程度上决定了地方自治 (home rule) 原则以及地方自治的下列特征。

其一, 地方自治的理论基础: 行政至上。行政分权问题在托克维尔的著作中占有十分重要的地位。托克维尔通过相辅相成的两种方式来认识行政分权: 一方面作为保障自由的手段, 另一方面作为

基金项目: 国家社会科学基金项目 (10BSS010)。

作者简介: 王旭, 厦门大学历史系教授, 博士生导师, 历史学博士, 美国史研究所所长, 兼任厦门大学社科处处长, 中国美国史研究会理事长, 研究方向: 美国历史、美国城市史和城市化比较。

① 阿列克西·德·托克维尔:《论美国的民主》上、下卷, 董国良译, 北京: 商务印书馆, 1988年。

② Sean Wilentz *The Rise of American Democracy: Jefferson to Lincoln*, New York: W.W. Norton & Company, 2005 p. xix

③ Robert T. Gannett Jr., “Tocqueville and Local Government Distinguishing Democracy’s Second Track,” *The Review of Politics* Vol. 67, No. 4, 2005 pp 721-736

④ 托克维尔:《论美国的民主》上卷, 董国良译, 北京: 商务印书馆, 1988年, 第 45 页。

行使自由的手段。托克维尔把它们区分为“政府集权”和“行政集权”：有些事情，诸如全国性法律的制定和本国与外国的关系问题，是与全国各地都有利害关系的，这类事情领导权的集中称为“政府集权”；另一些事情，比如地方的建设事业，则是国内的某一地区所特有的，集中这类事情的领导权的做法称“行政集权”。托克维尔认为，美国是极度行政分权的，但政府集权达到了很高水平；当时英国政府的权力也很大，政府集权达到了它可能达到的最高点，却并没有实行行政集权。^①美国式的联邦制，就是托克维尔意义上的行政分权。这就是说，联邦政府政治至上，地方政府行政至上，这就形成了美国联邦制的合理分工。

联邦政府主管的工作虽然非常广泛，但很少见到它去办理（意指行政）。地方政府办理的事务虽然很小，但它从来不停止工作，使人每时每刻都感到它的存在。联邦政府关系全国的普遍利益，但一个国家的普遍利益，对个人的幸福只有无法确定结果的影响。反之，地方政府对本地居民的福利，会发生立竿见影的影响。联邦政府远离他们的百姓，地方政府与人民直接接触。地方政府只要一声令下，人民就可立即行动。^②

至于州政府，“州只是统治，而不管行政”^③，它与联邦政府一道，调节各种利益关系和矛盾冲突，政治几乎是其主要工作内容。在地方政府的层面，却可以保证行政至上，尽管不能完全避免政治冲突和矛盾，但毕竟比州和联邦政府少得多，而且可采取适当方式加以回避。因此，选民更多地直接受市政厅的影响，而不是白宫或州政府，所以选民与地方政府的关系密切。

其二，地方自治的社会基础：草根民主。公民对地方政治和公共事务的直接参与，是草根民主精神最重要的特征。主权在民的原则，在当时的欧洲还只是一个理想，在美国则已付诸实施并在现实政治中奠定了深厚的基础，结果是，美国成为一个民主平等而分散的社会，而欧洲是个阶级的社会。

地方自治在美国有着深厚的政治思想传统和制度基础。早在1776年美国革命之前，美国市镇民主就已从英国先驱那里学到民主治理的技巧与责任达170余年，这种自由艺术的效法使美国人笃信主权在民。在殖民地时期，英国普通法传统在殖民地得以传承，移居北美的英国人将这种传统带来，在新的土地上建立了自治的制度，发展了自治的能力。^④美国建国之时，社会相对而言是比较均质的，主体是白人、盎格鲁—撒克逊人，信奉新教。托克维尔曾注意到这种均质性，并认为这是美国由十三个独立的州组成稳固联邦的内在因素。这种被称为“草根民主”的地方自治精神，在19世纪美国的西进运动中再次得以充分体现。向西迁徙的移民在开疆拓土的过程中，在面临自然环境挑战的同时，还要解决移民人群的公共治理与服务问题，这是移民们在西部安身立命、发家致富的前提，由此衍生出了移民共同体的民主政治。“美国的乡镇自由来源于人民主权学说。”^⑤可以说，维持地方相对独立和自治的政治地位，体现了美国人对于民主和自由价值的理解。

其三，地方自治的组织基础：社团。根据托氏的分析，美国人民之所以能享有政治上的广泛民主，一个不容忽视的因素是社团。美国的利益集团虽然出现得稍晚一些，但由于美国社会利益多元与分散的特征比较明显，所以它们的发展速度远远超过了英国。不仅如此，托克维尔还看到：美国人非常喜欢参加社团和社团活动，并在活动中追逐和分享他们共同的理想和目标。

美国人不论年龄多大，不论处于什么地位，不论志趣是什么，无不时时在组织社团。在美国不仅有人人都可以组织的工商团体，而且还有其他成千上万的团体。既有宗教团体，又有道德团体；既有十分认真的团体，又有非常无聊的团体；既有非常一般的团体，又有非常特殊的团体；既有规模庞大的团体，又有规模甚小的团体。为了举行庆典，创办神学院，开设旅店，建立教

① 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董国良译，北京：商务印书馆，1988年，第95—108页。

② 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董国良译，北京：商务印书馆，1988年，第427页。

③ 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董国良译，北京：商务印书馆，1988年，第90页。

④ 李剑鸣：《美国的奠基时代（1585—1775）》，北京：人民出版社，2002年，第306页。

⑤ 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董国良译，北京：商务印书馆，1988年，第72页。

学,销售图书,向边远地区派遣教士,美国人都要组织一个团体。他们也用这种办法设立医院、监狱和学校。在想传播某一真理或以示范的办法感化人的时候,他们也要组织一个团体。^①

托克维尔由此得出结论:“美国是世界上最便于组党结社和把这一强大行动手段用于多种多样目的的国家。”^②

一般来说,自由社团之所以自由,在于其成员能够通过社团自由表达,具有言论的自由,这是最起码的人的自由权利。“在社团和报刊之间,存在着一种必然的联系:报刊在制造社团,社团也在制造报刊。”^③

其四,地方自治的弊端:“多数人的暴政”(tyranny of the majority)。托克维尔并非一个“民主万能”论者,他多次指出,现代民主存在着“盲目的本能”,也就是说,追求平等的现代民主一旦失去自由的保障,就极易走向多数人的暴政并易造成对个体的奴役,在社会秩序与个体精神自由两个层面上造成扭曲。所以,他提出:“我最担心于美国的,并不在于它推行极端的民主,而在于它反对暴政的措施太少。”^④显然,托克维尔已经洞察到了现代民主制度与自由精神之间的潜在冲突。他提醒人们,民主制度的最大危险不在于无政府状态,而在于其绝对权威借多数之名扼杀个人的自由。“民主政府的本质,在于多数对政府的统治是绝对的,因为在民主制度下,谁也对抗不了多数。”^⑤民主虽然势不可挡,但民主只是实现自由的手段,自由才是人类应该追求的最终目的。人民有了自由,才可以抵制暴政,另一个办法是坚持制衡原则,所以,他对司法寄予很高希望。

当然,《论美国的民主》所表述的“多数人的暴政”理论上剑锋所指的是法国。但托克维尔反复强调多数专制的危险,实际上也提醒我们,在颂扬民主的时候,不应忘记民主固有的缺陷。既赞赏美国民主,又注意到它的脆弱性和局限性,两者是同样重要的。

二、美国地方自治传统延续至今——以地方政府为例

托克维尔考察美国的19世纪三四十年代,正处于经济开发的高潮期,美国政治局面尤其是北部地方政治大体稳定,美式民主已成定局,在这种局面下所发现和概括的那些社会特征确实是具有典型意义的。托克维尔的很多论断,也在后来的美国历史中得到了验证。更有意义的是,170多年来,物换星移,美国这些传统没有变,尤其是在地方自治方面,形式有变化,但内容和实质未变,甚至程度还有强化。托克维尔当年视为民主文化的主要特征,如今无不成为我们习以为常的东西。这就使我们可以从总体发展规律的角度把握地方自治在美国历史与现实中的基本走向。

第一,地方政府行政至上原则的坚持。有的美国学者曾这样表述:“所有的政治都是地方性的(all politics is local)”,因此,“所有政府都是地方性政府(all government is local)”。^⑥这就是说,地方政府最接近选民,最能反映选民的利益和需要,当然也是选民最关心的。而美国地方政府,又恰恰是自下而上产生的,是选民自主选择,反映了他们的共同意愿,可资保护他们的共同利益。恰如托氏所言,地方政府对本地居民的福利会发生立竿见影的影响。选民更多地直接受市政厅的影响,而不是白宫或州政府。

美国地方政府由县、市、镇区、校区和专区等组成,它们均以行政工作为主,彼此之间无隶属关系,各自的行政地位是平等的,这样就能保证各自的自由发展。市政府的法律名称为自治城市法人(municipal corporation),是美国最有特色的地方政府形式。而在市政府中,奉行行政至上和专业化管

① 托克维尔:《论美国的民主》下卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第635页。

② 托克维尔:《论美国的民主》上卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第213页。

③ 托克维尔:《论美国的民主》下卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第642页。

④ 托克维尔:《论美国的民主》上卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第290页。

⑤ 托克维尔:《论美国的民主》上卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第282页。

⑥ Thad L. Beyle, *State and Local Government*, 2000-2001, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 2000, pp. 157-160

理的城市经理制就是这方面的典型例证之一。在这种体制中,立法权与行政管理权被严格区分开来。市议会主管立法与评聘城市经理,不得随便干预行政事务,以便行政部门独立行使职权。城市经理作为行政部门首脑,把“市民的税金视同托拉斯的股金,处处为市民的利益精心谋划和使用”^①。城市经理由市议会聘任,而不是民选,这固然在一定程度上有悖于民主程序,但另一方面却也能保证城市经理的质量,有利于起用专门人才管理城市,同时不至于被卷入政治纠纷之中、受分散的社区中不同利益集团的掣肘。行政权力集中在城市经理手中,城市经理对市议会负责,最终受市议会控制,这样,既保证了行政机构承担相应的政治责任,又可以凭借城市经理及其下属的机构专业化管理提高行政效率。这就巧妙地处理了立法与行政的关系,使城市经理得以充分施展其才干,应对城市事务管理。这种原则受到普遍推崇,美国市政同盟在后来修订城市经理规章,都反复强调城市经理的政治中立原则。不仅城市经理人选要远离政治,而且市会议员的选举也坚持无党派普选。市议员都是兼职工作,这可以大大降低产生政客的可能性,体现了地方政府行政至上的真谛。到目前为止,实施城市经理制的城市数量已达3453个,占全国城市总数的49%,是采纳城市最多的市政体制。^②

第二,草根民主土壤深厚。尽管美国的体制和管理已经高度现代化,但仍保留主权在民、草根民主的基本精神。镇民会议就鲜明地体现了这一点。所谓镇民会议(town meeting),是一种流行于新英格兰地区的市政体制。这种体制不设专门的立法机构,而是每年举行一次全体镇民大会,讨论决定市政预算和重大问题。镇民会议带有一定的原始民主的特征,与其他几种市政体制相比,“草根性”非常突出。它的开放性运行程序使得普通居民很方便参与。普通市民的意见往往可以影响到重大事项的抉择。美国民主思想奠基人托马斯·杰斐逊总统称镇区是“人类智慧最杰出的发明”^③。托克维尔谈到美国民主实验时,称镇民会议是人类社会组织方面的发明。他深为北美大陆城市中的人民主权原则尤其是镇民会议着迷,因为乡镇组织既给予人民追求自由的志趣,又教会人们享受自由的艺术。他欣赏新英格兰通过镇民会议实施“真正的民主”。在镇民会议,所有居民都可以积极参与集体决策过程。^④每个公民通过自己的个人活动,构成集体主权。人们认可权力的分散,以使更多的人关心和参与公共事务,这是托克维尔旅美期间最令人惊讶和最值得赞赏的发现之一。所谓真正的民主不是建立社会群体的统治,而是“使人们习惯于自己治理自己”^⑤。这种市镇自治,是居民通过镇民会议,直接制定本地政策,进行自我管理的直接民主形式。在托氏看来,这种市镇地方自治的制度乃是国家力量的基础,美国民主启蒙始于地方政府,民主ABC是在这些学校学到的,市镇自治议会之于自由就如同小学之于学习一样。地方自治议会使人得以亲身体验自由,也教导人们如何运用及享受自由。

可能正因如此,镇民会议受到市民的肯定,而且作为一种市政体制延续至今。到2004年,美国实行此体制的城市共399个,占全国城市总数的6%,全在新英格兰地区。^⑥在美国后来的几大市政体制中,唯有镇民会议历史最悠久。尽管它仅局限于地区范围,但能一直保持下来,也足以反映其生命力之强。

第三,社团数量不断增长。自由结社、自由组建社团或组织的传统不仅仍然传承到20世纪,而

① Richard Childs "The Theory of the New Controlled Executive Plan" *National Municipal Review*, No. 1, 1913

② International City/County Management Association *The Municipal Year Books 1984-2004*, Washington International City County Management 2004 另见王旭、罗思东:《美国新城市化时期的地方政府:区域统筹与地方自治的博弈》,厦门:厦门大学出版社,2009年,第114-130页。

③ Anwar H. Syed *The Political Theory of the American Local Government* New York Random House, 1966, p. 40 早期对镇民会议和镇区(township)没有严格区分。

④ Frank M. Bryan *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works* Chicago University of Chicago Press 2004.

⑤ 《托克维尔全集》第5卷第2册第32页,转引自雷蒙·阿隆、丹尼尔·贝尔:《托克维尔与民主精神》,陆象淦、金烨译,北京:社会科学文献出版社,2008年,第134页。

⑥ "Cumulative Distribution of U. S. Municipalities" in International City/County Management Association ed., *The Municipal Year Books 1984-2004*, Washington International City County Management 2004.

且,中产阶级依据这一天赋权利建立起具有专业特色的各类组织。根据 2001 年美国全国一项调查显示,在美国,各种各样的利益集团大约有 10 万多个,全体公民中大约有 $2/3$ 的人至少参加一个社团或组织。^①至于在城市里建立的社区协会 (community associations) 数量更是达到天文数字——28 万个。这比托克维尔时期不知大了多少倍,而且,遍布全国。社团的存在,有助于强化市民意识和完善市民社会。市民社会是一个由具有自觉自主意识的城市居民组成的社会,其要素之一是拥有社团。随着城市化水平的提高,美国市民社会与城市发展的关系越来越密切。城市是市民社会的载体,市民社会是城市文明的内在要求、城市存在并保持增长活力的基础。市民社会的存在又在某种程度上强化了美国地方自治和草根民主的特色。

最后,地方自治,也不可避免地带来一定的弊端,这是一个复杂的问题,有必要单独讨论。

三、地方自治传统与大都市区统筹发展

在美国城市和地方政府发展过程中,有一个令人困惑的现象,这就是随着城市的发展,城市与周边地区的统筹发展形成大都市区,客观上需要地方政府的合并或协调行动,以便统一管理,但构建大都市区政府而努力却难以逾越地方自治的藩篱而屡屡受挫。这种现象,主要发生在不断向外扩张的郊区。郊区不仅妨碍大都市区一体化管理,而且,在郊区,几乎形成了清一色的白人社区,黑人和少数民族居民很难插足,对于后者来说,这就等同于郊区白人实施的“多数的暴政”。正因如此,大都市区治理的未来走向,难以预测,如何看待与区域一体化唱对台戏的地方自治,成了一个难题。

1. 大都市区一体化统筹发展和地方自治的矛盾

今天,美国已是一个高度城市化的社会。在其发展过程中,有几个阶段性的变化:1920 年美国成为一个城市化国家,1940 年成为一个大都市区化国家,1990 年成为大型大都市区为主的国家。这样,从 1920 年到现在,是大都市区在美国长足发展并居主导地位的时期,即“大都市区化”阶段,为便于理解和比较,也可称为“新型城市化”阶段。这是城市发展的高级阶段,在此阶段,城乡一体化统筹发展,大都市区取代城市,成为城市分布的主要空间形式,州和地方行政区划与经济增长的关系也越来越淡漠。这是城市与区域一体化发展的一个具有历史意义的转折。

大都市区的迅速发展,产生很多新的问题,需要在整个大都市区范围内的统一筹划和实施。诸如大都市交通问题,中低收入家庭的住房问题,跨越州界的空气污染问题,城市与郊区之间发展不平衡问题,上下水供应,固体或液体废料处理等。另外,大都市区人口剧增,也要求建造新的基本设施、提供新的服务等,零碎的地方政府显然无力解决这些问题。况且,很多郊区地方政府受税收限制,也难以承受额外的开支。从理论上讲,区域化的大都市区,当然需要区域化的协调、规划和统一治理甚至建立大都市区政府,但在大都市区范围内,却是小规模的地方政府大行其道,与经济一体化发展的大都市区极不协调。

在美国,州以下的政府都泛称为地方政府。20 世纪,美国地方政府总的数量在不断上升,尤其是第二次世界大战后更是如此。其具体表现是:校区、镇区数量不断下降,县的数量变化不大,市的数量有所增长,专区则高速增长。这样,到 2002 年,全国地方政府的数量已多达 8.8 万个。^②就人口和地域面积而言,大多数地方政府都很小。例如,全国 $2/3$ 的市镇不足 5000 人,有一半地域面积不足 1 平方英里,地域面积达 25 平方英里以上的地方政府不到 200 个。在大都市区内这种现象就更为突出,平均每个大都市区有 100 个地方政府。在此方面有很多比较极端的例子。如匹兹堡大都市区内地方政府数量 418 个,包括 6 个县政府,412 个市或镇区政府,相当于每 10 万个居民有 18 个地方

① 施密特·谢利·巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京:北京大学出版社,2005 年,第 168 页。

② David Y. Miller: *The Regional Government of Metropolitan America*, Boulder, Colorado: Westview Press, 2002, p. 11.

政府。^①在芝加哥大都市区，竟有1200个以上有征税权的行政辖区，有些媒体索性用“芝加哥大区”（Chicagoland）来取代大都市区的称呼。至于专区数量的急剧增长，更强化了这种小政府的局面。美国地方政府多如牛毛，其数量之多、名目之繁杂，在世界上几乎无出其右，因此社会上便有“零碎化”、“巴尔干化”、“分散化”、“多中心”、“马赛克”、“百纳被”和“银河”之类的形容以及“玩具”或“花生”政府等诸多称谓，不一而足。地方政府零碎化的局面实际上还远不止于此，美国还有28万个居民区协会或业主协会之类的准政府组织。

大都市区经济发展出现集中化的需求，地方政府却在分散化的道路上越走越远，不可避免产生矛盾和冲突，大都市区统一治理与地方自治似乎成为鱼和熊掌不可兼得的问题。这就造成一种矛盾现象，一方面，地方政府数量多如牛毛、分化割据，另一方面，大都市区又不断出现很多管理缺口或真空，与大都市区一体化发展的客观要求相去甚远。地方政府的零碎化局面，强化了居住区分离的程度。

2. 由构建大都市区政府向大都市区治理转变体现了向地方自治现实的妥协

在19世纪传统城市化时期，城市的扩展方式主要是通过对周边地区的兼并。但是，随着郊区化的迅速发展，周边地区组建自己的地方政府后，独立性增强，兼并的路就行不通了。此后，对外扩展的方式由兼并转为合并或联合，但也有很多阻力。二战后至1970年代曾一度有过美国历史上合并或联合的高潮，但成功者为数寥寥。此后，尽管仍有很多人坚持主张大都市区地方政府合并，但他们也认识到成功的可能微乎其微。^②

美国学术界也一直在苦苦探求破解这种矛盾的出路。20世纪初，就有很多学者提出削减地方政府数量、合并组建大都市区政府、完善管理体制的主张，走“区域主义”（Regionalism）的道路。到1970年代末，所发表的论文已多达数百篇，论著数十部，结果却依然如一位专攻城市政治的学者在1940年代末所言：“可能除了天气之外，没有任何国内问题能够引发这么多的讨论，能做到的又如此之少。”^③这种主张在1960年代受到以肯定地方政府零碎化、强调地方自治为基调的“公共选择”学派（Public Choice）的激烈抨击，一度消沉。由于美国地方政府是其居民的自愿选择，是自下而上建立和管理的，因此，“公共选择”学派很容易在美国市民中引起共鸣。这两大派别在有关美国地方政府体制与管理方面的主要问题上都持截然相反的态度和观点。“区域主义”观点从政治学和社会学角度看问题，提出“一个区域一个政府”，看重规模效益；“公共选择”学派则从经济学角度诠释政治问题，肯定市场经济的普遍性价值，并强调民主精神和公众参与。这样，我们不难理解，为什么“公共选择”学派也把《论美国的民主》作为其重要的理论来源，在美国地方治理方面振振有词。如该学派代表人物文森特·奥斯特罗姆在《论美国联邦主义》一书中，引用托氏理论多达28次。^④

至今这种讨论已历经整整一个世纪，在重大问题上仍未达成共识，与讨论的对象一样，讨论本身也成了一个令人费解的谜。到20世纪90年代，“区域主义”再度兴起，但已避开两大学派孰是孰非的争论，研究重点从推崇构建大都市区政府（metropolitan government）的体制改革转变为注重地方政府管理过程的治理改革（metropolitan governance），体现了向地方政府发展客观现实倾斜的理论选择，是为“新区域主义”。

地方政府和地方政治的发展，可以从根本上折射出整个美国政治基本架构的问题及其深层因素。因为美国政治史的一大特点是先有地方政府，后有州政府，最后才有联邦政府，由地方政府切入，自然有“追根溯源”的意义；而地方政府在大都市区化时代的发展，又典型地体现了集中管理与地方自治、民主与效率、市场机制和公共管理之间微妙而复杂的关系。从一般意义上说，既然大都市区化

① Myron Orfield, *American Metropolitics: The New Suburban Reality*, N.W., Washington: Brookings Institution Press, 2002, p. 312

② Stephen Calabrese et al. "Local Government Fiscal Structure and Metropolitan Consolidation" in William G. Gale et al. eds., *Papers on Urban Affairs 2002*, N.W., Washington: Brookings Institution, 2002, pp. 1-45

③ Thomas H. Reed "Progress in Metropolitan Integration," *Public Administration Review*, No. 9, Winter 1949, pp. 1-10

④ 参见文森特·奥斯特罗姆：《美国联邦主义》，上海：上海三联书店，2003年。

是一个必然趋势,那么,就有地方政府如何适应其发展的问题。但是,大都市区政府的构建如果限制了地方自治与民主,那么,其结果恐怕也不是一个简单的得失问题。换句话说,地方政府从中作梗,妨碍大都市区的一体化管理,表面看似与常理相悖,但确实有其历史根由,有其存在的现实理由,对于所在地居民而言,甚至涉及其最根本的利益。从托克维尔的论述中,我们深切地体会到这一点。

地方政治零碎化现象,对于大都市区的一体化管理而言似乎弊多利少,但是又往往和平等、自治、直接民主、草根参与等民主理念及市场经济联系在一起,不仅不宜简单否定,甚至对其某些方面应该予以保护和倡导。例如,城市与乡村是平等的,县域内可设一个或若干个城市,它们与中心城市或彼此之间无行政上的隶属关系。从地域面积上讲,最大的地方政府单位是县,市是具有法人地位的政治实体,是自下而上产生的,履行地方自治的职责。县与市既然是平等的,没有隶属关系,就没有什么级别高下之分,这样,便不存在以剥削农村为代价发展城市的情况,县政府反而可为自身利益抵制城市的兼并和扩展。当然,城市政府也往往会洁身自好,不关心所在县份或周边地区的发展。但地方自治传统的坚持,毕竟保证了平等发展,保护了选民的利益,在效率和民主、市场经济和统一规划管理之间各有取舍。正如托克维尔所言:“美国的乡镇自由来源于人民主权学说。”^①至于有些地方政府以平等为幌子,抵制统一规划,有意妨碍大都市区的发展,就是另外一个问题了。

美国民众笃信地方自治的这种政治取向,有其深厚的历史和文化根基。他们认为政府越小越好,离他们越近越好,所以他们容易接受地方自治,而怀疑一个远离他们的政府是否有用,从而自殖民地时期起就形成崇尚独立和个性自由、推崇小政府的传统。美国民主思想奠基人托马斯·杰斐逊的格言“管理最少的政府是最好的政府”在美国几乎家喻户晓,得到广泛的共鸣。尽管后来城市化的程度越来越高,大多数人居住在城市,但它并不是欧洲经典意义上的城市国家,而是一个由小到中等城市社区组成的国家,在美国历史上从未有 1/3 的人口居住在 10 万人口以上的城市中, 3/4 的美国市镇的人口规模不到 5000 人。这些中小城市都把自我管理看得很重,久而久之,形成传统而不易更改。新英格兰地区从殖民地时期就已采用的镇民会议至今仍是该地区主要政府形式,几百年来不改初衷,就是最好的例证。而且,托克维尔表达的在北美大陆保持乡镇自治传统、防止城市危险的思想,进一步支持了杰斐逊的反城市观点,并由此渐渐衍生为一种“反城市的情绪”,这股情绪在北美大陆统称为“反城市倾向”。这是美国出现郊区化的远因。二战后在很多中心城市大量出现的隔都区及其带来的社会矛盾冲突更使许多人转而支持政治权力分散化,1960 年代“还政于邻里”(Power To the Neighborhood)口号一度深入人心就是这一现象的典型写照。近年来,倡导小政府的主张仍有强劲势头。克林顿总统也在 1995 年国情咨文中申明:“由华盛顿这个遥远的政府支配的日子已经一去不复返了。相反,决策必须由地方设计,由具有创新精神的公共实体、私人执行者和日益增长的以社区为基础的公司或相关组织来完成。”^②

今天,我们通过对托克维尔《论美国的民主》的重新解读,可以得出这样一个结论,即地方自治是美利坚民主得以维系和弘扬的根基之一,有其悠久的历史,不可撼动,从这个角度看,美国大都市政治一体化只能走新区域主义倡导的大都市区治理的路。大都市区一体化管理和地方自治的分散化现实,也许不是一个鱼和熊掌不可兼得的问题,非此即彼,而是一块硬币的两面,矛盾并存。两者之间的博弈,尽管不会有明确结果,但它们通过不断的调整与修正,证明了自身存在的价值,客观上也使得大都市区政府改革向大致均衡的方向发展,不至于过分偏激。

责任编辑:孙艳妹

① 托克维尔:《论美国的民主》上卷,董国良译,北京:商务印书馆,1988年,第72页。

② Bill Clinton, *State of the Union 1995*, October 24, 1995. <http://www.letting.nl/usa/P/bc42/speeches/sud95wj.htm>.